



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.1.2016
COM(2016) 41 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens

{SWD(2016) 16 final}

1. EINFÜHRUNG

Das Kooperations- und Kontrollverfahren (CVM) wurde beim Beitritt Rumäniens zur Europäischen Union im Jahr 2007 eingeführt.¹ Dabei wurde vereinbart, dass in Schlüsselbereichen weitere Bemühungen erforderlich sind, um Unzulänglichkeiten bei der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung zu beseitigen. Seither haben die CVM-Berichte die Fortschritte Rumäniens nachgezeichnet und den rumänischen Behörden mittels spezifischer Empfehlungen Hilfestellung bei der Schwerpunktsetzung ihrer Reformen geleistet.

Für die rumänische Gesellschaft sind Justizreform und Korruptionsbekämpfung weiterhin wichtige Themen, die die Menschen dazu bewegen, bei großen öffentlichen Demonstrationen auf die Straße zu gehen. Die Konsolidierung des Reformprozesses muss weiter unterstützt werden, um die Fortschritte unumkehrbar zu machen. Das Kooperations- und Kontrollverfahren spielt in Rumänien nach wie vor eine wichtige Rolle, einerseits als Triebkraft für Reformen und andererseits als Anreiz, den eingeschlagenen erfolgreichen Weg weiterzuverfolgen. Die Schlussfolgerungen der Kommission und die CVM-Methode wurden vom Rat kontinuierlich und mit Nachdruck unterstützt²; viele Mitgliedstaaten haben sich an der Arbeit beteiligt und einen Beitrag dazu geleistet.

Im CVM-Bericht von 2015 wurden einige Bereiche genannt, in denen anhaltende Fortschritte Anzeichen von Nachhaltigkeit erkennen ließen, insbesondere aufgrund des Vorgehens der maßgebenden Justiz- und Integritätsbehörden gegen Korruption auf höchster Ebene und der zunehmenden Professionalität im Justizwesen insgesamt. Gleichzeitig wurde in dem Bericht hervorgehoben, dass das starke Gefühl bleibt, dass die Fortschritte weiter gefestigt und gesichert werden müssen, da viele Fragen auf der Gesetzgebungsebene noch ungelöst sind und Zweifel am politischen Reformkonsens bestehen. Der Rat gelangte ferner zu dem Schluss, dass ein allgemeines, fortgesetztes politisches Engagement für nachhaltige Reformen sowie die Achtung der Unabhängigkeit des Justizwesens unerlässlich sind, um die Nachhaltigkeit der Fortschritte bei der Verwirklichung der CVM-Ziele zu gewährleisten.³

In diesem Bericht werden beide Trends beleuchtet, um zu beurteilen, inwieweit der Reformprozess in Staat und Gesellschaft Fuß gefasst hat. Der Bericht ist das Ergebnis eines sorgfältigen Analyseprozesses, bei dem sich die Kommission auf die enge Zusammenarbeit mit den rumänischen Behörden sowie auf Informationen vonseiten der Zivilgesellschaft und anderer Beteiligter gestützt hat. Ferner befasst er sich mit mehreren wichtigen Bewährungsproben, die 2016 anstehen und die Nachhaltigkeit unter Beweis stellen sollen. Die Nachhaltigkeit der Fortschritte ist eine der Voraussetzungen für die Feststellung, dass ein Verfahren wie das CVM nicht länger benötigt wird. Die Kommission hat diesen Aspekten bei ihrem Monitoring in diesem Jahr besondere Aufmerksamkeit gewidmet und wird Rumänien bei der Verwirklichung der CVM-Ziele weiter unterstützen. Im Rahmen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds erhält Rumänien bereits in vielen Bereichen Unterstützung.⁴

¹ Schlussfolgerungen des Ministerrats vom 17. Oktober 2006 (13339/06); Entscheidung der Kommission zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung, 13. Dezember 2006 (K(2006) 6569 endg.).

² http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7281-2015-INIT/de/pdf>

⁴ Im Zeitraum 2007-2013 hat Rumänien mehrere Projekte in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung durchgeführt. Die Finanzmittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) belaufen sich auf insgesamt 16 Mio. EUR. Die wichtigsten Begünstigten waren die Ministerien für öffentliche Verwaltung, Justiz, Bildung und Gesundheit. Aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) wurden Mittel in Höhe von rund 15 Mio. EUR in Maßnahmen im Zusammenhang mit Projekten zur Integritätskontrolle (einschließlich des Ex-ante-Kontrollsysteams PREVENT) und in die Kapazität der

Zusätzlich hat die Kommission im Jahr 2015 mit dem Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen ein neues Instrument eingeführt, mit dem die Reformbemühungen der EU-Mitgliedstaaten in vielen verschiedenen Bereichen technisch unterstützt werden sollen. Die Kommission fordert Rumänien auf, sämtliche verfügbaren Möglichkeiten umfassend zu nutzen.

2. STAND DES REFORMPROZESSES IN RUMÄNIEN

2.1. Unabhängigkeit der Justiz

Ernennungen

In den letzten CVM-Berichten wurde auf die wichtige Rolle verwiesen, die die wichtigsten Institutionen der Justiz – Oberster Gerichts- und Kassationshof, Staatsanwaltschaft und Nationale Antikorruptionsdirektion (DNA) und Oberster Richterrat – spielen, wenn es darum geht, durch den Erfolg ihrer Arbeit ein glaubwürdiges und professionelles Justizsystems aufzubauen. Die Führungsebene dieser Institutionen hat dabei eindeutig eine wichtige Rolle gespielt, obwohl sie teilweise heftiger persönlicher Kritik ausgesetzt war. Daher wurde betont, wie wichtig transparente und leistungsbasierte Auswahlverfahren⁵ sind, um eine solide Führungsebene zu schaffen, die Einflussnahme der Politik bei der Besetzung von Führungspositionen zu vermeiden und die Unabhängigkeit der Justiz zu fördern.

Im Bericht von 2015 wurde die Ernennung eines neuen leitenden Staatsanwalts der Direktion zur Ermittlung von Straftaten der organisierten Kriminalität und des Terrorismus als wichtiger Testfall gesehen.⁶ Das Verfahren wurde letztlich ohne größere Kontroversen abgeschlossen: Es zeichnete sich durch eine verbesserte Transparenz und Berechenbarkeit aus (Ausschreibung der Stelle, öffentlich festgelegte Kriterien, Veröffentlichung der Namen der Bewerber) und profitierte von der offenen Zusammenarbeit zwischen dem Justizminister (zuständig für die Auswahl des Bewerbers) und dem Obersten Richterrat. Somit diente es als gutes Beispiel dafür, wie klare und stabile Verfahren, an denen die wichtigsten Behörden vollumfänglich beteiligt sind, der wichtigste Faktor in einem glaubwürdigen Ernennungsprozess sein können (allerdings müssen Verfahren auch stark genug sein, um eine Situation bewältigen zu können, in denen Uneinigkeit zwischen den wichtigsten Institutionen herrscht⁷).

Im Jahr 2016 wird eine Reihe wichtiger Stellen besetzt werden, und sowohl der Ablauf als auch die Ergebnisse dieser Besetzungen werden ein entscheidender Test für die Fähigkeit des Justizsystems sein, den Reformprozess auch in einer Zeit des Wandels weiterzuverfolgen.⁸ Der Präsident des Obersten Gerichts- und Kassationshofs, der Generalstaatsanwalt und der

Behörde für das öffentliche Auftragswesen investiert. Im Zeitraum 2014-2020 werden im Rahmen des Verwaltungskapazitätsprogramms (ESF) Finanzmittel in Höhe von rund 103 Mio. EUR für Projekte im Bereich Justizreform bereitgestellt, darunter 35 Mio. EUR speziell für die Korruptionsbekämpfung und 35 Mio. EUR für Verbesserungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. EFRE-Mittel in Höhe von bis zu 15 Mio. EUR werden in den Aufbau von Kapazitäten und technische Hilfe im öffentlichen Auftragswesen, in die Betrugsprävention bei Verwaltungsbehörden und in die Abteilung für Betrugsbekämpfung (DLAF) investiert.

⁵ COM(2015) 35 final, COM(2014) 37 final, COM(2013) 47 final und COM(2012) 410 final.

⁶ Der frühere leitende Staatsanwalt der Direktion (DIICOT) ist wegen Korruptionsverdacht in Untersuchungshaft, was deutlich macht, dass sämtliche Integritätsprobleme ans Licht gebracht werden müssen.

⁷ So war zum Beispiel die Besetzung der Führungspositionen in den Staatsanwaltschaften in den Jahren 2012 und 2013 umstritten.

⁸ Generalstaatsanwalt und leitender Staatsanwalt der DNA: Mai 2016; Präsident des Obersten Gerichts- und Kassationshofs: September 2016; Oberster Richterrat: Wahlen im vierten Quartal 2016.

leitende Staatsanwalt der Nationalen Antikorruptionsdirektion sind alles Stellen, die klare, offene und im Voraus festgelegte Verfahren erfordern.⁹

Auf längere Sicht sollte ein robusteres und unabhängiges System für die Ernennung der obersten Staatsanwälte gesetzlich festgelegt werden: Auf gesetzgeberischer Ebene gibt es keine Kriterien, die ein Höchstmaß an fachlicher Kompetenz und Integrität gewährleisten, und das derzeitige Verfahren beinhaltet aufgrund der Rolle, die dem Justizminister dabei zukommt, ein starkes politisches Element. In der Vergangenheit waren Ernennungsverfahren Gegenstand heftiger Kontroversen und unterlagen eindeutig politischen Einflüssen. Der Justizminister und der Oberste Richterrat sollten entsprechend den Empfehlungen des Europarates die Debatte darüber führen, ob es angemessen ist, die wichtigste Entscheidung einem Minister der Regierung zu überlassen¹⁰, insbesondere wenn es um die Besetzung von Stellen unterhalb der Führungsebene von Institutionen geht.

Respekt gegenüber Richtern und Gerichtsverfahren

Die erfolgreiche Strafverfolgung und Verurteilung von vielen prominenten Politikern in Rumänien wegen Korruption auf hoher Ebene ist ein Zeichen dafür, dass die Grundtendenz im Bereich der Unabhängigkeit der Justiz positiv ist und dass sich niemand, der eine Straftat begeht, der Justiz entziehen kann. Allerdings gab es auch Reaktionen auf diese Entwicklung: Es kommt nach wie vor häufig vor, dass Richter von Politikern und in den Medien kritisiert und Gerichtsurteile missachtet werden.¹¹ In diesem Jahr wurden im Anschluss an Angriffe in den Medien und von Politikern (einschließlich des Ministerpräsidenten und des Präsidenten des Senats) häufiger Forderungen laut, die Unabhängigkeit der Justiz zu verteidigen.¹² Ferner kam es immer noch vor, dass auf Richter des Verfassungsgerichtshofs Druck ausgeübt wurde.¹³ Wie im Bericht von 2015 festgestellt wurde, schien sich nach der Wahl des rumänischen Präsidenten eine Veränderung hin zu einem verantwortungsvollerem Umgang abzuzeichnen, doch endete diese im Frühjahr, insbesondere nachdem die Nationale Antikorruptionsdirektion (DAN) Ermittlungen gegen den Ministerpräsidenten einleitete. Die Kritik richtete sich sowohl gegen den Leiter der DNA als auch gegen den Präsidenten des Obersten Gerichts- und Kassationshofs persönlich.¹⁴

Der Oberste Richterrat und die Justizinspektion haben die Unabhängigkeit der Justiz und das berufliche Ansehen, die Unabhängigkeit und die Unparteilichkeit der Richter im Jahr 2015 weiter verteidigt.¹⁵ Dem Obersten Richterrat werden weiterhin Beispiele für Angriffe von Politikern und in den Medien gemeldet, und dementsprechend musste der Oberste Richterrat in vielen Fällen zu der Kritik Stellung nehmen. Allerdings ziehen die Presserklärungen des

⁹ Das Ernennungsverfahren für den leitenden Staatsanwalt der DIICOT gilt auch für alle leitenden Staatsanwälte, ihre Stellvertreter und die Ebene der Abteilungsleiter der Staatsanwaltschaft und der DNA. Insgesamt gibt es in den Staatsanwaltschaften 15 Stellen, die der Justizminister in diesem Jahr neu besetzen muss.

¹⁰ Die Venedig-Kommission hat sich mit dieser Frage befasst und untersucht, wie unter allen Beteiligten die richtige Balance gefunden werden kann (siehe Technischen Bericht, Abschnitt 2.1, S. 6-8).

¹¹ Siehe frühere CVM-Berichte: COM(2013) 47 final, S. 4; COM(2014) 37 final, S. 3 und COM(2015) 35 final, S. 2.

¹² Technischer Bericht, Abschnitt 2.1, S. 5.

¹³ Beispielsweise im Zusammenhang mit einer laufenden Untersuchung über die Art und Weise, wie der Verfassungsgerichtshof eine Entscheidung bezüglich der Organisation des Referendums über die Amtsenthebung des damaligen Präsidenten Rumäniens im Jahr 2012 erließ. Technischer Bericht, Abschnitt 2.1, S. 5.

¹⁴ So forderte beispielsweise der Präsident des Senats in einem offenen Brief an den rumänischen Präsidenten unter Verweis auf einen Fall, in dem eine Person in erster Instanz freigesprochen wurde, aber sechs Monate lang in Untersuchungshaft war, die Abberufung des Präsidenten des Obersten Gerichts- und Kassationshofs und des leitenden Staatsanwalts der DNA. Technischer Bericht, Abschnitt 2.1, S. 5.

¹⁵ Technischer Bericht, Abschnitt 2.1, S. 5 f.

Obersten Richterrates nicht das gleiche Medienecho auf sich wie die ursprüngliche Kritik, und neben dieser moralischen Unterstützung bietet der Oberste Richterrat keine finanzielle oder rechtliche Hilfe für Richter, die den Rechtsweg beschreiten.

Bei der Verfolgung von Bemerkungen von Parlamentariern könnten auch parlamentarische Stellen eine Rolle spielen. Im letzten Jahr empfahl die Kommission, sicherzustellen, „*dass der Verhaltenskodex für Parlamentarier klare Bestimmungen enthält, die gewährleisten, dass die Parlamentsmitglieder und der parlamentarische Prozess die Unabhängigkeit der Justiz respektieren*“¹⁶. Diese Empfehlung wurde nicht befolgt. Ferner stellte die Kommission fest, dass die Debatte über mögliche Verfassungsänderungen eine Gelegenheit bieten könnte, die Unabhängigkeit der Justiz auf Verfassungsebene zu stärken.

Der Verfassungsgerichtshof und der Respekt gegenüber Gerichtsentscheidungen

Der Verfassungsgerichtshof spielt bei der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Konsolidierung eines unabhängigen Justizwesens eine wichtige Rolle. Im Jahr 2015 erließ der Gerichtshof unter anderem 24 Urteile über die Bestimmungen des neuen Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung sowie einige wichtige Urteile im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung und der Einhaltung der Grundrechte. Dazu zählte die Beilegung eines Konflikts zwischen dem Senat und der Justiz bezüglich eines Antrags auf Untersuchungshaft.¹⁷ Viele Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs zur Strafrechtsreform zielten darauf ab, die Gewährleistung fairer Gerichtsverfahren zu verbessern und die Wahrung der Rechte der Parteien gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu stärken. Zwar mussten Richter und Staatsanwälte ihre Praktiken zügig an die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs anpassen, doch lautet die allgemeine Einschätzung, dass diese Entscheidungen die Rechtssicherheit erhöhen und die Rechte der Prozessparteien stärken. Die Entscheidungen des Obersten Gerichts- und Kassationshofs über die Rechtsauslegung spielen bei der institutionellen Kontrolle und Gegenkontrolle ebenfalls eine wichtige Rolle.¹⁸

2.2. Justizreform

Neue Gesetzbücher

Das neue Strafgesetzbuch und die neue Strafprozessordnung traten vor zwei Jahren (am 1. Februar 2014) in Kraft. Im CVM-Bericht von 2015 erwartete man für die neuen Gesetzbücher stabile rechtliche Rahmenbedingungen, die bei der Verabschiedung erklärttes Ziel waren. Fast zwei Jahre später scheint diese Stabilität jedoch kein bisschen näher gerückt zu sein.

Ein hartnäckiger Grund für Instabilität sind ständig neue parlamentarische Verfahren, die sich mit Änderungen der Gesetzbücher befassen. Einige Änderungen sind unvermeidbar, und in Abstimmung mit der Justiz schlug die Regierung bereits im Frühjahr 2014 Änderungen zur Behebung der erkannten Probleme vor. Diese Änderungen wurden jedoch noch nicht vom Parlament verabschiedet. Gleichzeitig widmete das Parlament seine Aufmerksamkeit einer Reihe von Änderungen, die Kontroversen auslösten. Bestimmte Änderungen stießen auf Kritik vonseiten der Justiz, der Zivilgesellschaft und der Mitgliedstaaten, da sie die Korruptionsbekämpfung behindern und die Fähigkeit der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte, derartige Vergehen zu verfolgen oder zu sanktionieren, einschränken würden.

¹⁶ COM(2015) 35 final, S. 14 und COM(2014) 37 final.

¹⁷ Technischer Bericht, Abschnitt 2.1, S. 4.

¹⁸ Zum Beispiel Entscheidungen darüber, ob Ärzte in öffentlichen Krankenhäusern öffentliche Bedienstete sind. Siehe technischen Bericht, Abschnitt 2.1, S. 4.

Während einige dieser Änderungen als „Ausreißer“ bezeichnet werden könnten, wurden andere von einer Kammer des Parlaments gebilligt und profitierten von Dringlichkeitsverfahren. Gleichzeitig wurden Änderungen des Justizministeriums zurückgestellt. Einige der Änderungen des vergangenen Jahres erinnerten an die im Dezember 2013 verabschiedeten Änderungen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass der Gesetzgeber den betreffenden Änderungen im Gegensatz zu damals nicht zugestimmt hat.¹⁹ Alle Änderungsanträge müssen von der für die Entscheidung maßgeblichen Abgeordnetenkammer erneut geprüft werden. Obwohl weiterhin neue Änderungsvorschläge vorgelegt werden, wurde die Debatte nach der Sommerpause nicht wieder aufgenommen, was dazu führt, dass nach wie vor Ungewissheit herrscht. Das Parlament sollte den Standpunkt der Justizbehörden respektieren und so die Situation regeln.²⁰

Mehrere Urteile des Verfassungsgerichtshofs warfen wichtige Fragen bezüglich der neuen Gesetzbücher auf und machten Änderungen erforderlich. Einige dieser Fragen betreffen grundsätzliche Probleme in den neuen Gesetzbüchern, unter anderem die Idee, dass ein Vorverfahren zur Klärung eher technischer Fragen eines Falls in Abwesenheit der Parteien stattfinden könnte. Obwohl die Justiz und die Regierung ihre Praxis unverzüglich angepasst oder Gesetzesänderungen vorgeschlagen haben, lässt sich Rechtsunsicherheit nicht vermeiden, solange die Änderungen noch nicht vom Parlament angenommen wurden.

Parallel zu diesen Diskussionen über den rechtlichen Rahmen wurde weiter an der Einführung der verabschiedeten Gesetzbücher gearbeitet. Allgemein herrscht die Auffassung, dass Richter und Staatsanwälte ihre Zufriedenheit mit dem neuen Rechtsrahmen bekundet haben, und dass die Justizorgane, Richter, Staatsanwälte und Gerichtsbediensteten sich weiter darum bemüht haben, dafür zu sorgen, dass die Reform funktioniert.

Der Oberste Gerichts- und Kassationshof, die Generalstaatsanwaltschaft, der Oberste Richterrat, die Akademie für Richter und Staatsanwälte und das Justizministerium haben besondere Anstrengungen unternommen, um allen Gerichten und Staatsanwaltschaften intensive Unterstützung bei der Bewältigung des Wandels und der Beseitigung von Hindernissen anzubieten.²¹ Der Justizminister hat weitere Schritte zur Aufstockung der Zahl der Stellen, insbesondere für Gerichtsbedienstete und Ermittler, unternommen. Diese Arbeit wurde zudem durch umfassende Schulungsprogramme der Akademie für Richter und Staatsanwälte und der staatlichen Verwaltungsschule unterstützt.

Im Allgemeinen gilt dies auch für die Umsetzung der neuen Vorschriften im Zivilrecht, wobei der Übergangszeitraum, der für die parallele Bearbeitung von Fällen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten der neuen Gesetzbücher und neuen Fällen erforderlich war, inzwischen weitgehend abgeschlossen ist. Es gibt Anzeichen dafür, dass das Ziel einer leistungsfähigeren Justiz erreicht wurde.²² Allerdings kam es bei den logistischen Vorkehrungen für die Umsetzung von Bestimmungen, die am 1. Januar 2016 hätten in Kraft treten sollen, zu erheblichen Verzögerungen²³, so dass weniger als ein Viertel der erforderlichen Räumlichkeiten bereitsteht. Das hat dazu geführt, dass sich das Inkrafttreten dieser

¹⁹ Änderungen, die im Dezember 2013 vom Parlament verabschiedet wurden, stießen auf Kritik seitens der Justizbehörden und der internationalen Gemeinschaft, insbesondere weil sie bewirkten, dass Parlamentsmitglieder aus dem Anwendungsbereich der für Korruptionsdelikte – wie Bestechung, Einflussnahme und Amtsmissbrauch – geltenden Rechtsvorschriften ausgenommen wurden (siehe COM(2014) 37, S. 12).

²⁰ Technischer Bericht, Abschnitt 2.2, S. 10.

²¹ Technischer Bericht, Abschnitt 2.2, S. 10.

²² Technischer Bericht, Abschnitt 2.2, S. 12.

²³ Insbesondere die Bereitstellung von Räumlichkeiten für die Klärung von Fällen im Beratungszimmer.

Bestimmungen der Zivilprozessordnung um ein Jahr verzögert. Nun muss ein klarer Plan vorgelegt und umgesetzt werden, um einen weiteren Aufschub zu vermeiden.

Kohärenz der Rechtsprechung

Entsprechend seiner verfassungsmäßigen Rolle trägt der Oberste Gerichts- und Kassationshof die Hauptverantwortung für die Kohärenz der Rechtsprechung und die Durchsetzung einer einheitlichen Auslegung der Rechtsvorschriften und Rechtspraxis. Dies ist zu einem immer wichtigeren Aspekt der Arbeit des Obersten Gerichts- und Kassationshofs geworden. Dieser Teil der Arbeit wird durch festgelegte rechtliche Mechanismen in Gang gesetzt, aber auch durch Managementmaßnahmen wie Zusammenkünfte und Diskussionen auf nationaler Ebene mit Vertretern der Berufungsgerichte, des Obersten Richterrats und der Akademie für Richter und Staatsanwälte gefördert. Im Mittelpunkt solcher Zusammenkünfte stehen Themen, zu denen es unterschiedliche Auslegungen gibt, und gemeinsame Lösungen werden allen Gerichten durch Leitlinien mitgeteilt.

Dem Obersten Gerichts- und Kassationshof stehen für die Kohärenz der Rechtsprechung und deren einheitliche Auslegung zwei rechtliche Instrumente zur Verfügung: die Vorabentscheidung und die Revision aus Gründen der Rechtseinheitlichkeit. Die Zahl der Ersuchen um Vorabentscheidung steigt weiter, und ein immer größerer Teil der Arbeit der Abteilungen des Obersten Gerichts- und Kassationshofs besteht in der Klärung von Vorfragen.²⁴ Dies deutet darauf hin, dass diese Instrumente gut funktionieren und dass Richter an unteren Gerichten davon Gebrauch machen. Das andere Kohärenzverfahren (Revision aus Gründen der Rechtseinheitlichkeit) leistet ebenfalls weiterhin einen wesentlichen Beitrag zur Vereinheitlichung.²⁵ Die Verwendung der Vorabentscheidung sollte zur Klärung unklarer Bestimmungen in den neuen Gesetzbüchern weiter gefördert werden.

Trotz all dieser Maßnahmen und Anzeichen für einen kulturellen Wandel hin zu größerer Kohärenz wird immer noch häufig von inkohärenten Entscheidungen berichtet. Während einige Probleme im Zusammenhang mit den neuen Gesetzbüchern im Laufe der Zeit gelöst werden dürften, erfordern einige eher strukturelle Probleme weitere Aufmerksamkeit von den Verwaltungsleitern der Gerichte sowie den einzelnen Richtern und fortlaufende Schulungen, an denen auch Rechtsanwälte beteiligt sind.

Abschließend wurde in den CVM-Berichten empfohlen, einen offenen Online-Zugang und Online-Suche für alle gerichtlichen Entscheidungen zu schaffen, um den Richtern und allen Parteien zu helfen, sich auf ähnliche Fälle und Entscheidungen zu beziehen.²⁶ Ein entsprechendes Projekt (zur Veröffentlichung sämtlicher Gerichtsentscheidungen im Internet, über das seit mehreren Jahren diskutiert wurde) wurde nun endlich eingerichtet.

Strategie für die Entwicklung des Justizwesens (2015-2020)

Der Aktionsplan 2015-2020 für die Umsetzung der Strategie ist fast abgeschlossen, und alle Beteiligten wurden konsultiert. Es ist wichtig, dass sich alle maßgeblichen Akteure mit diesem Aktionsplan identifizieren, wenn er als praktisches Instrument dienen soll: Der Prozess zur Erstellung des Aktionsplans war langwierig, und es herrscht ein Gefühl, dass neue

²⁴ Im Jahr 2015 wurden in Strafsachen 35 Vorfragen gestellt und 33 geklärt (im Vergleich zu 31 gestellten und 28 geklärten Vorfragen im Jahr 2014). Die Zahl der Zivilsachen und Verwaltungsangelegenheiten hat stark zugenommen: Im Jahr 2015 wurden 51 Vorfragen gestellt und 47 geklärt (im Vergleich zu 17 gestellten und 13 geklärten Vorfragen im Jahr 2014).

²⁵ Im Jahr 2015 wurde in Zivilsachen in 18 Fällen Revision eingelegt und 19 wurden geklärt; in Strafsachen wurde in 6 Fällen Revision eingelegt und 7 wurden geklärt. Dieses Instrument kann im Gegensatz zu Vorabentscheidungen auch für Verfahrensfragen verwendet werden.

²⁶ COM(2014) 37, S. 15.

Impulse notwendig sind. So gilt es beispielsweise zu klären, inwieweit der neue Oberste Richterrat den Aktionsplan als Vorlage für seine eigenen Maßnahmen sieht.

Allgemein könnten die Wahlen zum neuen Obersten Richterrat genutzt werden, um der Reform weiteren Schwung zu verleihen.²⁷ Auch wenn einige der derzeitigen Mitglieder des Rates im Amt bleiben, wäre es wichtig, dass der neue Rat über eine klare gemeinsame Philosophie verfügt, die sich auf ein neues Programm gründet. Von den Bewerbern sollte erwartet werden können, dass sie eine klare Vorstellung davon vermitteln, wie sie ihre Rolle sehen, und sie selbst sollten damit rechnen, für die Ergebnisse zur Rechenschaft gezogen zu werden: Im Rahmen der Wahl sollten die Bewerber die Gelegenheit haben, darüber zu diskutieren, wie sie die Zukunft der Reform sehen. Der neue Rat sollte die Bedenken zahlreicher Richter ausräumen, der Oberste Richterrat habe sich vom Berufszweig entfernt.²⁸ Mehr als tausend Richter mussten eine Petition unterzeichnen, um den Obersten Richterrat zu überzeugen, sämtliche Gerichte bezüglich eines neuen Systems für die Ernennung, Bewertung und Beförderung von Richtern zu konsultieren. Der nächste Oberste Richterrat sollte sein Engagement für Transparenz und Rechenschaftspflicht weiter verdeutlichen, beispielsweise indem er sich bereit erklärt, seine Strategien und Entscheidungen in regelmäßigen offenen Sitzungen mit Versammlungen von Richtern und Staatsanwälten auf allen Ebenen sowie mit der Zivilgesellschaft und Berufsverbänden darzulegen und zu erläutern. Auch das Verfassen eines jährlichen Berichts, der in Generalversammlungen von Gerichten und Staatsanwaltschaften erörtert wird, wäre eine praktische Demonstration größerer Transparenz in der Arbeit des Rates.

Ressourcenverwaltung und Effizienz

Der Justizminister hat erfolgreich auf die Bedeutung der Reform des Justizsystems hingewiesen, und die Regierung hat z. B. 390 zusätzliche Stellen geschaffen und die Mittel seit 2013 um 46 % aufgestockt.

Die wirksame Nutzung dieser Ressourcen wird durch die Entwicklung nützlicher Verwaltungsinstrumente für das Justizsystem unterstützt. Statistik-Tools wurden in allen Gerichten installiert und werden zur Verbesserung der Arbeitsabläufe eingesetzt. Andere elektronische Instrumente wie elektronische Akten („e-files“) für Parteien und Richter werden in mehreren Gerichten erprobt. Mit der Strukturreform des Justizsystems muss auch die Modernisierung der Gebäude und IT-Systeme einhergehen: So laufen bereits mehrere durch Darlehen der Weltbank unterstützte Bau- und Sanierungsarbeiten in Gerichten.

Die Probleme bei der effektiven Ressourcenverwaltung wurden allerdings deutlich, als ein (nicht besonders weitgehender) Vorschlag über die Schließung von kleinen Gerichten im Parlament zum Stillstand kam. Der Oberste Richterrat und das Justizministerium prüfen Alternativlösungen wie beispielsweise eine Änderung der Gerichtsbezirke, um die Last der Fälle besser zu verteilen – eine Entscheidung, die auf ihrer Ebene getroffen werden kann. Im Oktober billigte die Regierung einen Beschluss über die Neuzuordnung der Standorte der Gerichte im Zuständigkeitsbereich des Berungsgerichts Cluj. Was die Staatsanwaltschaften angeht, so hat der Generalstaatsanwalt mit Blick auf Staatsanwaltschaften, die zu klein sind oder nur wenig Arbeit haben, vorgeschlagen, Staatsanwälte auf Ebene der zweiten Instanz umzuorganisieren und Staatsanwaltschaften in erster Instanz zu schließen, und im Dezember 2015 eine Folgenabschätzung fertiggestellt, zu der das System konsultiert werden soll. Der Abschluss des Vorgangs und die Frist für die Umsetzung sind jedoch unklar.

²⁷ Die Wahlen zum Obersten Richterrat sind für den Herbst 2016 geplant, und der neue Rat wird seine Amtsgeschäfte voraussichtlich im Januar 2017 aufnehmen. Es ist nicht klar, ob durch die Wahlen alle Mitglieder ersetzt werden oder nur diejenigen, deren sechsjährige Amtszeit abläuft.

²⁸ Technischer Bericht, Abschnitt 2.5, S. 21.

Mit den im letzten Jahr vorgenommenen Änderungen am Zivilgesetzbuch wurde dafür gesorgt, dass Gerichtsurteile direkt vom Gerichtsvollzieher vollstreckt werden können, was zur Beschleunigung der Verfahren beitragen sollte. Diese Änderungen wurden allerdings im Dezember vom Verfassungsgerichtshof für nichtig erklärt. Tatsächlich meldet der Oberste Richterrat einen Anstieg der Zahl der vor Gericht anhängigen nichtstreitigen Vollstreckungssachen. Im Rahmen des Aktionsplans 2015-2020 sind Maßnahmen geplant, um die Vollstreckung von Urteilen zu verbessern, unter anderem die Einrichtung einer elektronischen Datenbank zur Überwachung von Zwangsvollstreckungen, doch liegen klare Anhaltspunkte dafür vor, dass die Vollstreckung von Urteilen – einschließlich rechtskräftiger Gerichtsurteile gegen den Staat (zentrale oder örtliche Behörden) – nach wie vor häufig problematisch ist. Dieser Bereich könnte im Rahmen umfassender Bemühungen der rumänischen Regierung um die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung von Belang sein.

2.3 Integrität

Nationale Integritätsbehörde (ANI) und Nationaler Integritätsrat (NIC)

Im März 2015 trat der Präsident der Nationalen Integritätsbehörde (ANI) zurück, nachdem die Antikorruptionsstaatsanwaltschaft (Nationale Antikorruptionsdirektion – (DNA)²⁹ eine Untersuchung eingeleitet hatte. Der Vizepräsident der ANI führte die Geschäfte, bis er im Dezember nach einem vom Nationalen Integritätsrat (NIC) veranstalteten Auswahlverfahren zum Präsidenten ernannt wurde. Das Verfahren war zwar langwierig, schien aber offen und transparent.

Der NIC führt die Aufsicht über die ANI. Das Mandat des NCI endete im November 2014. Das Verfahren zur Ernennung eines neuen NIC war anfangs von Kontroversen geprägt.³⁰ Nachdem diese schließlich beigelegt waren, nahm der Rat seine Arbeit im Februar 2015 auf. Der NIC wählte den Vertreter der Zivilgesellschaft zu seinem Präsidenten und setzte damit ein Zeichen für seine Unabhängigkeit. Der NIC war 2015 in erster Linie mit dem Verfahren zur Auswahl des neuen ANI-Präsidenten befasst.

Trotz des Rücktritts seines Präsidenten hat die ANI im Berichtszeitraum zahlreiche Fälle bearbeitet.³¹ Die Integrationsbehörde leitete weiterhin in einer beträchtlichen Anzahl von Fällen, die Interessenkonflikte und die Unvereinbarkeit von Ämtern – vielfach von lokalen Politikern – betraf, Untersuchungen ein.³² Hieran wird deutlich, dass die Integritätsvorschriften bei einer erheblichen Anzahl von Behörden auf lokaler Ebene wenig Beachtung finden oder gar auf Widerstand stoßen, was sich auf das öffentliche Auftragswesen auswirkt.³³

Ein hoher Anteil der ANI-Entscheidungen wird vor Gericht angefochten. Etwa 3000 Entscheidungen sind derzeit anhängig, aber nach wie vor haben mehr als 80 % der ANI-Entscheidungen vor Gericht Bestand. Der Verwaltungssenat des Obersten Gerichts- und Kassationshofs hat sich um eine Beschleunigung der ANI-Verfahren (auf die rund 10 % seines Arbeitsaufkommens entfallen) bemüht und die Entscheidungsfristen von 18 auf ca.

²⁹ Der frühere Präsident der ANI wurde wegen Amtsmissbrauchs in der Zeit, als er Mitglied der Restitutionskommission war, angeklagt. Der Fall steht nicht im Zusammenhang mit seinem Amt in der Nationalen Integritätsbehörde. Er traf sofort nach Beginn der Untersuchung zurück.

³⁰ COM(2015) 35 final, S. 10.

³¹ Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 3.1, S. 22f. Die ANI kann alles in allem eine 2014 vergleichbare Erfolgsbilanz vorweisen.

³² 2015 betrafen 84 % der Unvereinbarkeitsfälle, 66 % der administrativen Interessenkonflikte und 66 % der strafrechtlich relevanten Interessenkonflikte Bürgermeister, stellvertretende Bürgermeister, Gemeinderäte oder Kreisräte.

³³ Diese Tendenz wird durch die Arbeit der Nationalen Antikorruptionsdirektion bestätigt.

9 Monate verkürzt. Bei strafrechtlich relevanten Interessenkonflikten hat die ANI die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft weiter ausgebaut, um zu einer Vereinheitlichung der Untersuchungsverfahren und zu einem besseren Informationsaustausch beizutragen.

Wie endgültigen Entscheidungen der ANI, die vor Gericht abschließend bestätigt wurden, nachgekommen wird, war auch 2015 ein Problem. In zwei Fällen kam es im Parlament zu erheblichen Verzögerungen, bevor rechtskräftige Unvereinbarkeitsentscheidungen mit der Beendigung von Abgeordnetenmandaten vollzogen wurden.³⁴ Die Integritätsbehörde musste Geldbußen verhängen und die Staatsanwaltschaft einschalten.³⁵ Die Empfehlung der Kommission von 2015, erneut zu versuchen, den automatischen Vollzug von Gerichtsbeschlüssen zur Amtsenthebung von Abgeordneten durch das Parlament zu gewährleisten, bleibt daher weiterhin gültig.

Die Arbeiten an dem IT-System „Prevent“ für Ex-ante-Prüfungen von Interessenkonflikten bei öffentlichen Aufträgen wurden fortgesetzt. Dieses System wird, sobald es in Betrieb geht, Interessenkonflikte konkret vermeiden helfen, indem es solche Konflikte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge noch vor der Auswahl und Zuschlagserteilung automatisch feststellt. Um sicherzustellen, dass die Verpflichtungen aus den neuen EU-Vergaberechtlinien eingehalten werden, sind weitere legislative und institutionelle Maßnahmen erforderlich, die gewährleisten, dass im Einklang mit der Begriffsbestimmung des Interessenkonflikts in den Richtlinien alle maßgeblichen Entscheidungsträger überprüft werden.³⁶ Den Richtlinien zufolge müssen die betreffenden Einrichtungen überdies im Falle eines möglichen Interessenkonflikts die Unterzeichnung des Vertrags unterbinden können. Nach Einschätzung der ANI sind die Interessenkonflikte in fast allen Fällen relativ unkompliziert und könnten durch den Einsatz des betreffenden IT-Systems vermieden werden. Die Implementierung dauert zwar länger als erwartet, doch wird das Gesetz jetzt im Parlament erörtert, nachdem es von der Regierung im September gebilligt worden war. Wichtig ist, dass im Gesetz der Grundsatz beibehalten wird, wonach öffentliche Auftraggeber verpflichtet sind, tätig zu werden, wenn ihnen ein möglicher Interessenkonflikt gemeldet wird. Das System „Prevent“ soll ans Netz gehen, sobald das Gesetz verabschiedet ist.³⁷ Es soll zunächst bei der Auftragsvergabe eingesetzt werden, bei der EU-Mittel betroffen sind, doch soll es rasch auf die gesamte elektronische Auftragsvergabe ausgeweitet werden.

Der Integritätsrahmen

Im CVM-Bericht von 2015 wurde festgestellt, dass ein Vorhaben zur Kodifizierung aller Integritätsvorschriften – das zu mehr Kohärenz und Klarheit geführt hätte – gestoppt wurde, weil befürchtet wurde, dass die bestehenden Vorschriften verwässert werden könnten.³⁸ Mehrere Abgeordnete und auch der Staatspräsident von Rumänien hatten sich für diesen Schritt ausgesprochen. Der Umstand, dass eine Kammer des Abgeordnetenhauses einen Änderungsantrag angenommen hat, mit dem das dreijährige Wahlverbot für gewählte Amtsträger, bei denen ein Interessenkonflikt festgestellt wurde, de facto ausgehebelt wird, bestätigt diese Bedenken.

³⁴ Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 3.4, S. 25.

³⁵ Die Nationale Integritätsbehörde belegte Mitglieder des Rechtsausschusses der Abgeordnetenkammer mit Geldbußen, weil sie einer gerichtlich nicht angefochtenen Unvereinbarkeitsentscheidung nicht nachgekommen waren.

³⁶ Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 5.4, S. 37.

³⁷ Hierfür sind Mittel in Höhe von 23 Mio. RON (5,1 Mio. EUR) vorgesehen, die zum Teil aus EU-Mitteln finanziert werden.

³⁸ COM(2015) 35, S. 10 f.

Ein wichtiger Testfall werden die bevorstehenden Kommunalwahlen im Juni 2016 und die Parlamentswahlen im November 2016 sein. Im neuen Wahlgesetz ist ausdrücklich geregelt, dass Personen, die durch eine gerichtliche Entscheidung von der Teilnahme an Wahlen ausgeschlossen sind, nicht kandidieren dürfen. Die ANI ist für die Prüfung der Vermögenserklärungen aller Kandidaten zuständig. Geplant sind Treffen auf lokaler Ebene mit den für die Prüfung von Vermögenserklärungen zuständigen Personen sowie die Aufklärung über wiederholt auftretende Fehler und den Umgang damit. Auch die Sensibilisierung soll verstärkt werden, damit sich alle Kandidaten über mögliche Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte genau im Klaren sind. Kandidaten müssen zudem eine Erklärung abgeben, wonach sie die gesetzlichen Voraussetzungen für ihre Ernennung erfüllen. Diese Erklärungen werden überprüft, und es besteht die Möglichkeit für die Wahlausschüsse, politischen Parteien und Bürger, rechtlich dagegen vorzugehen. Die für die Durchführung der Wahlen auf nationaler und lokaler Ebene zuständigen Stellen stehen eindeutig in der Pflicht, mit der ANI zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, dass mögliche Rechtsverstöße vermieden oder so früh wie möglich festgestellt werden.

In der Zwischenzeit hat sich die Justiz um eine einheitlichere Auslegung der bestehenden Vorschriften bemüht. Der Oberste Gerichts- und Kassationshof hat in der Erkenntnis, dass es in diesen Fällen auch in den eigenen Reihen Probleme bei der einheitlichen Rechtsauslegung gab, besondere Verfahren eingeführt, um diesen Problemen abzuhelfen.³⁹ Dies hat den unteren Gerichten aber auch der ANI selbst bei ihrer Rechtsauslegung geholfen. Die ANI ist dabei, ein Kompendium aller einschlägigen Gerichtsentscheidungen zusammenzustellen.

2.4 Korruptionsbekämpfung

Bekämpfung der Korruption auf höchster Ebene

Bei der Bekämpfung von Korruption auf höchster Ebene können die Institutionen weitere Erfolge vorweisen. Gegen führende Politiker und hohe Beamte wurde regelmäßig Anklage erhoben, und die Verfahren wurden zum Abschluss gebracht. Die Nationale Antikorruptionsdirektion (DNA) erhält eigenen Angaben zufolge vermehrt Hinweise aus der Öffentlichkeit: Dies deutet auf ein gestiegenes Vertrauen der Öffentlichkeit in diese Behörde hin, was auch in den Meinungsumfragen bestätigt wird.⁴⁰ Die öffentliche Unterstützung für die Korruptionsbekämpfung spielte nach allgemeiner Auffassung bei den Demonstrationen, die im November 2015 zum Rücktritt des Ministerpräsidenten führten, eine große Rolle. Die DNA erob 2015 gegen 1250 Personen Anklage, u. a. gegen den Ministerpräsidenten, ehemalige Minister, Parlamentsmitglieder, Bürgermeister, Vorsitzende der Kreisräte, Richter, Staatsanwälte und leitende Beamte aus den verschiedensten Behörden. Sie verfügte in diesen Fällen auch die Sicherstellung von Vermögenswerten im Umfang von 452 Mio. EUR.

Besonders zu erwähnen sind die Korruptionsermittlungen auf lokaler Ebene. Seit 2013 wurden auf lokaler Ebene insgesamt annähernd 100 Bürgermeister, über 20 Kreisratsvorsitzende und Dutzende anderer öffentlicher Bediensteter vor Gericht gebracht. Die Verhaftung des Bürgermeisters von Bukarest 2015 war ein besonders starkes Signal.

Der Oberste Gerichts- und Kassationshof hat seine gute Bilanz in Bezug auf den Abschluss von Korruptionsfällen bestätigt. 2015 hat die Strafkammer des Obersten Gerichts- und Kassationshofs in erster Instanz über 11 Fälle von Korruption auf höchster Ebene entschieden; ebenfalls 11 Fälle wurden von der in letzter Instanz entscheidenden fünfköpfigen

³⁹ Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 3.2, S. 23.

⁴⁰ Angaben der DNA zufolge gingen 85 bis 90 % der Fälle auf Beschwerden von Bürgern zurück, 5 bis 10 % auf Beschwerden anderer Einrichtungen oder Ermittlungen von Amts wegen und weniger als 5 % auf nachrichtendienstliche Hinweise.

Kammer abgeschlossen. Die Richter des Obersten Gerichts- und Kassationshofs haben auch in Fällen mit zahlreichen Zeugen und einer schwierigen Beweislage ihr Bemühen um die Achtung der Verfahrensrechte aller Parteien deutlich gemacht. Die Verfahrensdauer war relativ kurz: Die meisten abgeschlossenen Verfahren sind 2014 und 2015 eingeleitet worden; der älteste Fall stammt aus dem Jahr 2011. Unter den Verurteilten befanden sich Minister, Abgeordnete, Bürgermeister, Richter und Staatsanwälte.

2015 lehnte das Parlament etwa ein Drittel der Anträge der DNA auf Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Parlaments ab. Ohne Aufhebung der Immunität kann keine Untersuchung eingeleitet und keine Untersuchungshaft angeordnet werden. In früheren CVM-Berichten wurde auf diesen Punkt besonders geachtet. Zwar wurde den meisten Anträgen stattgegeben, doch ist anzumerken, dass die Reaktion des Parlaments auf die Anträge der DNA nicht auf objektiven Kriterien gegründet scheint, die eine klare, kohärente Begründung in jedem Einzelfall, insbesondere bei einem ablehnenden Bescheid, zuließen. Es gibt auch nach wie vor keine klaren Regeln, um der CVM-Empfehlung nachzukommen, wonach eine rasche Anwendung der Verfassungsnormen zur vorläufigen Amtsenthebung von unter Anklage stehenden Ministern zu gewährleisten ist und Abgeordnete, deren mangelnde Integrität offiziell festgestellt wurde oder die wegen Korruption verurteilt wurden, vorläufig ihres Amtes zu entheben sind.⁴¹ Fälle, in denen, wie im Bericht von 2015 festgestellt wurde, Minister auch nach Anklageerhebung im Amt geblieben sind und Abgeordnete trotz endgültiger Verurteilung ihr Mandat behielten, sind nach wie vor keine Seltenheit. Initiativen in diesem Bereich wurden eher von den politischen Parteien als vom Parlament angestoßen.

Die Bekämpfung von Korruption in der Justiz ist ein zentrales Anliegen der DNA und der Justizbehörden. In den letzten Jahren sind immer mehr Fälle ans Licht gekommen⁴², und in der Justiz ist zunehmend der Wille spürbar, hohe Integritätsstandards unter Beweis zu stellen. Es ist wichtig, dass in der Justiz auf eine Gefährdung der Integrität von Richtern und Staatsanwälten geachtet und dieser Personenkreis hinreichend über Aspekte wie Unbefangenheit, Interessenkonflikte und Unvereinbarkeit von Ämtern aufgeklärt wird.

Die Integrität von Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten war Thema der 4. Evaluierungsrunde der Europaratsgruppe GRECO (Gruppe der Staaten gegen Korruption). Die Umsetzung der GRECO-Empfehlungen spielt eine wichtige Rolle, um in dieser Frage voranzukommen.⁴³

Bekämpfung der Korruption auf allen Ebenen

Korruption in der rumänischen Gesellschaft ist ein bekanntes Problem. Der tragische Brand in Bukarest im vergangenen Oktober wurde von vielen als Folge der Korruption auf lokaler Ebene angesehen; das Problem stellt sich in vielen Bereichen.⁴⁴ Als korruptionsgefährdet gelten das Bildungs- und Gesundheitswesen sowie die Auftragsvergabe auf lokaler Ebene, da in diesen Bereichen mit jeder Entscheidung direkte finanzielle Konsequenzen verbunden sind. Die Fälle betrafen manipulierte Prüfungen, Betrug gegenüber der Krankenkasse und manipulierte Vergabeverfahren, in die mitunter zahlreiche Beamte verwickelt waren.

Die Nationale Strategie zur Bekämpfung der Korruption⁴⁵ ist das wichtigste Instrument, um die öffentliche Verwaltung auf nationaler und lokaler Ebene dazu zu bewegen, Präventivmaßnahmen ganz oben auf die Tagesordnung zu setzen. Konkrete

⁴¹ COM(2013) 47 final, S. 8.

⁴² Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 2.4, S. 20.

⁴³ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp.

⁴⁴ Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 5.1, S. 30.

⁴⁵ <http://sna.just.ro/>

Präventionsprojekte in den Ministerien, von denen einige aus EU-Mitteln und von NRO unterstützt werden, leisten nach wie vor einen nützlichen Beitrag zur Bekämpfung der Korruption innerhalb der Verwaltung.⁴⁶ Im Rahmen der Antikorruptionsstrategie wurden Präventivmaßnahmen auf den Weg gebracht, doch werden sie nicht konsequent angewandt, was auf unzureichende Kapazitäten der Behörden, mangelndes Wissen und Know-how der Mitarbeiter und auf den fehlenden politischen Willen der Verantwortlichen zurückzuführen ist. Die insbesondere auf lokaler Ebene begrenzten Ergebnisse der Strategie zeigen sich an der beträchtlichen Zahl der Korruptionsfälle, die eine systembedingte Korruption bestätigen. Die wenigen Hinweise, die bei der DNA von der ehemaligen Aufsichtsbehörde für die Vergabe öffentlicher Aufträge – ANRMAP – eingingen, zeigen einen Mangel an interinstitutioneller Zusammenarbeit. Die Nationale Strategie zur Bekämpfung der Korruption soll in den nächsten zwei Jahren ausgeweitet werden. Die bei der Überprüfung festgestellten Schwachstellen müssen beseitigt und es müssen wirksame Kontrollgremien mit den nötigen personellen und materiellen Ressourcen eingerichtet werden.

Die von der Regierung geplante grundlegende Verwaltungsreform bietet gleichzeitig die Gelegenheit, die Antikorruptionsmaßnahmen in der gesamten Verwaltung effektiv umzusetzen.

Die im Bericht von 2015⁴⁷ bei der Untersuchung und Verfolgung von Korruption auf den unteren Ebenen festgestellten Fortschritte konnten insbesondere durch die Arbeit des Generalstaatsanwalts und der im Innenministerium angesiedelten Generaldirektion Korruptionsbekämpfung weiter vorangebracht werden.⁴⁸ Die Korruptionsbekämpfung gehört zu den Prioritäten des Generalstaatsanwalts. Wichtig ist, dass ausreichende Ressourcen zur Verfügung stehen, um die Arbeit fortzusetzen.

Was die Vermögensabschöpfung anbelangt, so hat die rumänische Regierung im Juni einen Gesetzentwurf vorgelegt, der die Einrichtung einer Agentur für die Verwaltung sichergestellter und beschlagnahmter Vermögenswerte aus Straftaten vorsieht. Das Gesetz wurde im Dezember nach seiner Verabschiedung im Parlament verkündet. Dies ist ein wichtiger Schritt, um der seit Langem bestehenden Empfehlung der Kommission nachzukommen und die Vollstreckung von Einziehungsentscheidungen zu verbessern (anscheinend werden nur etwa 10 % des Werts tatsächlich eingezogen, was den Abschreckungseffekt solcher Sanktionen mindert). Konkrete Ergebnisse dieser neuen Agentur sind frühestens in der zweiten Hälfte 2016 zu erwarten.

Die rumänischen Behörden haben mit Unterstützung der Kommission⁴⁹ eine Strategie ausgearbeitet, um das System der Auftragsvergabe strukturell zu verbessern und den neuen EU-Vorschriften anzupassen. Zudem wurde eine neue Agentur für Ex-ante-Kontrollen geschaffen. Die Strategie zielt auch auf Gefährdungen der Integrität und Korruptionsrisiken ab. Ihre Implementierung wäre ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Bekämpfung der Korruption bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, die als besonders korruptionsanfällig gilt.⁵⁰

⁴⁶ Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 5.2, S. 31.

⁴⁷ COM(2015) 35, S. 12.

⁴⁸ Siehe Technischen Bericht, Abschnitt 5.3, S. 33.

⁴⁹ Im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen EU-Richtlinien und der Erfüllung der Bedingungen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds.

⁵⁰ Die Strategie würde auch von der Einführung des IT-Systems „Prevent“ profitieren (siehe S. 10).

3. SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

In den CVM-Berichten der Kommission von 2014 und 2015 konnten einige Bereiche herausgestellt werden, in denen die überzeugende Erfolgsbilanz auf eine Konsolidierung der Reformen schließen lässt. Die Fortsetzung dieses Trends ist schon für sich genommen ein Beleg für eine nachhaltige Entwicklung. Bei der Bekämpfung von Korruption auf höchster Ebene haben die wichtigsten Justiz- und Integritätsbehörden auch in diesem Berichtszeitraum beeindruckende Erfolge erzielt. Die Justiz als Ganzes hat ihre Professionalität unter Beweis gestellt und gezeigt, dass sie sich auf die erheblichen Änderungen im Zivil- und im Strafgesetzbuch einstellen kann. Sie hat Anstrengungen zur Vereinheitlichung der Rechtsprechung unternommen und ihre Bereitschaft zur Verteidigung ihrer Unabhängigkeit gezeigt. Rumänien ist auf dem Weg zur Erfüllung der CVM-Vorgaben ein gutes Stück vorangekommen.

Gleichzeitig zeigt aber auch der Umstand, dass mehrere Empfehlungen aus dem CVM-Bericht von 2015 nach wie vor gültig sind, dass die Reform nicht die volle Unterstützung genießt, die notwendig wäre, um die Nachhaltigkeit der Fortschritte sicherzustellen. Die Unabhängigkeit der Justiz und die Achtung gerichtlicher Entscheidungen sind weiterhin Anfechtungen ausgesetzt. Die Strafrechtsreform wird vom Parlament in Frage gestellt. Beschlüsse des Parlaments über die Aufhebung der Immunität von Abgeordneten, mit denen diese bei der Strafverfolgung anderen Bürgern gleichgestellt würden, werden immer noch nicht nach objektiven Kriterien gefasst. Gegen die Korruption allgemein wird jetzt besser vorgegangen, aber nicht in dem nötigen Umfang und mit dem nötigen politischen Willen, um ein Problem zu lösen, das generell als systeminhärent angesehen wird. Für die rumänische Gesellschaft sind Justizreform und Korruptionsbekämpfung nach wie vor wichtige Themen, die die Menschen dazu bewegen, bei großen öffentlichen Demonstrationen auf die Straße zu gehen. Um die Fortschritte unumkehrbar zu machen, muss weiter an der Konsolidierung der Reform gearbeitet werden.

Die Kommission begrüßt die konstruktive Zusammenarbeit mit den rumänischen Behörden im vergangenen Jahr wie auch die politischen Zusagen der Regierung, die Reformen weiter zu verfolgen und gegen Korruption vorzugehen. 2016 wird in vielerlei Hinsicht ein Jahr der Bewährung. Für die Konsolidierung der Reform wird es darauf ankommen, inwieweit Integritätserwägungen bei der Besetzung leitender Posten in der Justiz und bei der Überprüfung von Kandidaten für die anstehenden Wahlen berücksichtigt werden. Die Fortsetzung der Reformen wird ebenfalls Aufschluss über ihre Nachhaltigkeit geben. Die Kommission sieht der weiteren engen Zusammenarbeit mit Rumänien zur Verwirklichung der Ziele des Kooperations- und Überprüfungsverfahrens zuversichtlich entgegen.

Die Kommission fordert Rumänien zu Maßnahmen in den folgenden Bereichen auf:

1. Unabhängigkeit der Justiz

Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz ergibt sich zum Teil aus der Bereitschaft der Justiz, als unabhängiger Akteur zur Verwaltung des Landes beizutragen. Transparente und leistungsbasierte Auswahlverfahren werden 2016 eine besondere Rolle spielen. Es sollten auch Maßnahmen getroffen werden, um der anhaltenden Tendenz entgegenzuwirken, dass Richter und Staatsanwälte bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben persönlich kritisiert werden.

- Für die 2016 vorgesehene Besetzung von Führungspositionen in der Justiz müssen klare, solide Verfahren vorhanden sein. Dies bedeutet, dass die verschiedenen Verfahrensabschnitte und die Entscheidungskriterien mehrere Monate vor dem betreffenden Verfahren bekanntgegeben werden. Für Stellenbesetzungen auf der

untergeordneten Ebene der Staatsanwaltschaften ist ein anderes Verfahren zu verwenden, in das die neu ins Amt berufenen Führungspersonen bei der Auswahl ihres eigenen Personals einbezogen werden. Alle Verfahren müssen transparent sein.

- Anschließend sollte mit Unterstützung der Venedig-Kommission ein robusteres und unabhängiges System für die Ernennung der obersten Staatsanwälte gesetzlich festgelegt werden.
- Der Verhaltenskodex für Abgeordnete sollte – wie 2015 empfohlen – klare Bestimmungen enthalten, die gewährleisten, dass die Abgeordneten und der parlamentarische Prozess die Unabhängigkeit der Justiz respektieren.
- Der neue Oberste Richterrat sollte entscheiden, ob mehr getan werden könnte, um Richter, die in einer Weise Kritik ausgesetzt sind, die die Unabhängigkeit der Justiz gefährdet, angemessen zu unterstützen.

2. Justizreform

Die Arbeiten sollten fortgesetzt werden, um Reformen zu fördern, die die Professionalität der Richterschaft nachweislich gefestigt haben. Ein stabiler legislativer Rahmen wäre hier hilfreich. Frühere Empfehlungen für eine rationellere Arbeitsweise an den Gerichten und einen besseren Vollzug der Gerichtsentscheidungen sind nach wie vor gültig.

- Wie im vergangenen Jahr empfohlen, sollte die Novellierung der rumänischen Gesetzbücher im Parlament im Wege einer Vereinbarung, dass nur jene Änderungen verabschiedet werden, die der – von der Regierung präsentierten – Stellungnahme der Justizorgane entsprechen, rasch zum Abschluss gebracht werden.
- Die Regierung und der Oberste Richterrat sollten einen klaren Plan aufstellen, der gewährleistet, dass die neue Frist für die Implementierung der verbleibenden Bestimmungen der Zivilprozessordnung eingehalten werden kann.
- Der neue Oberste Richterrat sollte sich mit klaren Maßnahmen für Transparenz und Rechenschaftspflicht einsetzen; hierzu sollten regelmäßige offene Sitzungen mit der Richter- und Staatsanwaltschaft auf allen Ebenen, ein ständiger Dialog mit der Zivilgesellschaft und eine jährliche Berichterstattung gehören.

3. Integrität

Integrität sollte im öffentlichen Leben als Richtschnur gelten und als Zielvorgabe von der Rechtsordnung und den Integritätsbehörden unterstützt werden. Es ist wichtig, die öffentliche Akzeptanz und tatsächliche Anwendung von Unvereinbarkeitsregeln zu verbessern und Unvereinbarkeitsfällen und Interessenkonflikten schon im Vorfeld vorzubeugen.

- Bemühungen um eine einheitliche Rechtsprechung in Integritätsfällen sollten fortgesetzt werden. Die unteren Gerichte sollten auf die ständige Rechtsprechung zurückgreifen können.
- Es sollte – wie bereits empfohlen – erneut geprüft werden, wie sichergestellt werden kann, dass Gerichtsbeschlüsse, mit denen die Amtsenthebung von Abgeordneten angeordnet wird, vom Parlament automatisch vollzogen werden.
- Mithilfe des IT-Programms „Prevent“ sollten öffentliche Aufträge vorab auf Interessenkonflikte hin geprüft werden.

- Es sollten Maßnahmen getroffen werden, um die Beachtung der Integritätsvorschriften bei der Organisation von Kommunal- und Parlamentswahlen 2016 zu gewährleisten.

4. Korruptionsbekämpfung

Das wichtigste Signal für eine auf Dauer angelegte Korruptionsbekämpfung sind und bleiben die anhaltenden Bemühungen der Justizorgane, gegen Korruption auf höchster Ebene vorzugehen. Die Antikorruptionsvorschriften müssen auf allen Ebenen und in gleicher Weise für alle gelten.

- Die EU-Mittel sollten im Rahmen der Nationalen Strategie zur Bekämpfung der Korruption und im Wege einer allgemeinen Reform der öffentlichen Verwaltung umfassend für effektive Präventivmaßnahmen gegen Korruption auf der unteren Ebene eingesetzt werden.
- Die neue Agentur für Vermögensabschöpfung sollte mit einer starken Führung und ausreichendem Personal ausgestattet werden und auf die Unterstützung aller anderen Behörden zählen können, um eine bessere Einziehungsquote zu erzielen. Andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung sollten unmissverständlich zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie untätig bleiben.
- Die neue Strategie in Bezug auf die Vergabe öffentlicher Aufträge und der diesbezügliche Aktionsplan müssen umgesetzt werden. Dabei sind robuste Antikorruptionsvorschriften, institutionelle Vereinbarungen, die erforderlichen Verwaltungskapazitäten, die Anwendung der Maßnahmen zur Prävention und Aufdeckung von Interessenkonflikten und die unnachgiebige Verfolgung von Gesetzesverstößen sicherzustellen.
- Es sind objektive Kriterien festzulegen, auf deren Grundlage die Immunität von Abgeordneten aufgehoben werden kann. Dabei ist sicherzustellen, dass Immunität nicht geltend gemacht werden kann, um der Ermittlung und Strafverfolgung bei Korruptionsdelikten zu entgehen.